



DIRITTI E DOVERI OLTRE L'EMERGENZA?

DALLA PANDEMIA COVID-19 VERSO
NUOVI MODELLI DI CONVIVENZA



A CURA DI
LUCA IMARISIO
GIORGIO SICHERA
GIORGIO SOBRINO



UNIVERSITÀ
DEGLI STUDI
DI TORINO



Università di Torino
Dipartimento di Giurisprudenza

*Lezioni della Scuola di
Cittadinanza Torino-Cuneo
2021*

**DIRITTI E DOVERI OLTRE
L'EMERGENZA?**

DALLA PANDEMIA COVID-19 VERSO NUOVI
MODELLI
DI CONVIVENZA

A CURA DI

**LUCA IMARISIO
GIORGIO SICHERA
GIORGIO SOBRINO**

*Lezioni della Scuola di Cittadinanza 2021
Torino-Cuneo*

NOTICE OF COPYRIGHT

Diritti e doveri oltre l'emergenza? Dalla pandemia Covid-19 verso nuovi modelli di convivenza edited by Luca Imarisio, Giorgio Sichera, Giorgio Sobrino is licensed under [CC BY-ND 4.0](https://creativecommons.org/licenses/by-nd/4.0/).



IN COPERTINA: FOTOGRAFIA DI FRANCESCO PALLANTE

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI TORINO | UNIVERSITY OF TURIN

Collane@UniTO



UNIVERSITÀ
DEGLI STUDI
DI TORINO



Università di Torino
Dipartimento di Giurisprudenza

A CURA DI | EDITED BY

Luca Imarisio - Giorgio Sichera - Giorgio Sobrino

Dicembre 2021, Torino | Università degli Studi di Torino

ISBN 9788875902056

DIRITTI E DOVERI OLTRE L'EMERGENZA?

DALLA PANDEMIA COVID-19 VERSO NUOVI MODELLI DI
CONVIVENZA

INCONTRO IV

La gestione della diversità
religiosa e culturale nella
situazione di emergenza: una
prova per la tenuta del sistema¹
di Ilaria Zuanazzi

Professoressa ordinaria di Diritto canonico ed
ecclesiastico
Università degli Studi di Torino

Pierluigi Consorti

Professore ordinario di Diritto canonico ed ecclesiastico
Università degli Studi di Pisa

¹ Testo del quarto incontro della *Scuola di Cittadinanza 2021 Torino-Cuneo*. Il § 1 è di Ilaria Zuanazzi; il § 2 di Pierluigi Consorti; i §§ 3 e 4 di Monia Ciravegna; il § 5 di Davide Dimodugno.

Monia Ciravegna

Assegnista di ricerca di Diritto canonico ed ecclesiastico
Università degli Studi di Torino

Davide Dimodugno

Dottorando di ricerca in Diritti e Istituzioni
Università degli Studi di Torino

1. Introduzione

Ringrazio gli organizzatori del ciclo di incontri, il Professor Luca Imarisio e il Dottor Giorgio Sobrino, dell'opportunità di partecipare a questo seminario della Scuola di Cittadinanza. Nel mio intervento desidero solo introdurre il tema del presente incontro e sottolineare soprattutto il taglio che abbiamo pensato di dare alla riflessione, formulando alcuni interrogativi fondamentali da rivolgere ai relatori.

Il tema scelto concerne l'analisi dell'impatto che hanno avuto i diversi provvedimenti determinati dalla pandemia da coronavirus sull'esercizio del diritto di libertà religiosa. La libertà religiosa, com'è noto, è uno tra i diritti fondamentali garantiti dalla Costituzione e come avrete avuto già occasione di sentire nei seminari precedenti dedicati agli effetti sulla tutela dei diritti da questa situazione di emergenza sanitaria, anche per la libertà religiosa si è posto il problema della possibilità di apportare delle restrizioni all'esercizio di questo diritto per motivi di protezione della salute pubblica. Sotto questo profilo si può dire che il diritto di libertà religiosa non abbia dei profili di specificità o, meglio, che ci siano dei profili comuni nella possibilità di limitare l'esercizio dei diritti fondamentali, dato che le condizioni che

rendono legittimo limitare l'esercizio dei diritti fondamentali sono uguali per tutti. Così, occorre, innanzi tutto, che i provvedimenti restrittivi siano giustificati dall'esigenza di proteggere beni di pari valore, quali possono essere altri diritti fondamentali oppure anche il rispetto dei doveri di solidarietà che sono altrettanto fondamentali nella comunione di vita all'interno della società. Queste limitazioni, inoltre, devono essere adottate con strumenti normativi di carattere generale espressi con regole che siano chiare e facilmente conoscibili e prevedibili. E ancora, bisogna rispettare i requisiti di temporaneità, vale a dire che non siano disposizioni perpetue, e di proporzionalità e ragionevolezza, ossia di adeguatezza rispetto alle esigenze da tutelare, anche in rapporto alle circostanze concrete, e nei limiti in cui siano strettamente necessarie e purché non comportino un completo azzeramento dell'esercizio del diritto. Già dal punto di vista di questi presupposti di legittimità sono state sollevate critiche in merito ai provvedimenti che sono stati adottati per restringere il diritto di libertà religiosa. Si vedano, in proposito, le limitazioni all'accesso ai luoghi di culto o all'esercizio del diritto di culto, non solo per gli atti di celebrazione del culto ma anche per altre cerimonie religiose che riguardano la vita delle persone, come i battesimi, i matrimoni o i funerali. Su questi profili si soffermeranno certamente gli altri relatori, mentre quello che vorrei sottolineare ora è l'aspetto della specificità dei problemi che può portare la restrizione del diritto di libertà religiosa.

Desidero mettere in luce, in particolare, due profili di specificità.

In primo luogo, il valore particolare che può essere riconosciuto alla libertà religiosa dal punto di vista del credente, perché la libertà religiosa è un diritto di libertà che attiene alla intimità della coscienza della persona e il suo esercizio non concerne solo la possibilità di svolgere determinati atti o di poter recarsi in determinati luoghi, ma attiene ben di più all'identità stessa della persona. In altre parole, è il diritto di essere se stessi e di vivere in coerenza con le proprie credenze. Nell'ambito di questa identità rientra anche quell'aspetto specifico del

diritto di libertà religiosa che è il diritto al culto e il diritto di celebrare i riti religiosi, perché la celebrazione degli atti di culto attiene all'essenza dell'appartenenza religiosa e per il credente costituisce espressione di un dovere imposto dalla propria confessione religiosa: dal punto di vista della fede religiosa non sono atti facoltativi, bensì necessari, sia la celebrazione del culto sia la celebrazione delle altre cerimonie religiose che segnano i diversi eventi o le fasi di passaggio della vita delle persone. Proprio questo valore particolare della libertà religiosa per il credente fa sì che in determinate situazioni il dovere di osservare i precetti religiosi possa risultare prevalente rispetto ad altri beni pur fondamentali. Ricordiamo ad esempio i martiri che preferivano subire offese alla propria integrità fisica o persino alla vita, pur di non rinunciare alla fede. E proprio questo valore particolare della libertà religiosa deve essere tenuto presente nel momento in cui vengono adottate misure che in qualche modo la restringano. Occorre cioè fare una sorta di bilanciamento tra i valori in gioco, considerando da un lato la tutela della salute delle persone che può essere compromessa dalla pandemia, ma tenendo conto, dall'altro, il valore speciale che ha la libertà religiosa per il credente.

Il secondo profilo di specificità evidenzia come l'ambito della religione e quindi anche gli atti di espressione dell'appartenenza religiosa oltrepassino la competenza dello Stato, tanto dell'attività politica, quanto della regolamentazione giuridica, e siano invece da riconoscere come propri delle confessioni religiose. Con un termine tecnico possiamo richiamare il principio della "distinzione degli ordini", che viene previsto nella Costituzione Italiana agli articoli 7 e 8 dedicati ai rapporti tra lo Stato e le confessioni religiose. Il principio di distinzione degli ordini trova l'origine storica e ideologica nel dualismo cristiano, ma nella portata espressa nella Carta fondamentale non riguarda solo i rapporti con la Chiesa cattolica o con le altre Chiese cristiane, bensì si estende a tutte le confessioni religiose, perché l'ambito della religione viene considerato distinto, esterno rispetto alla competenza dello Stato.

Lo Stato si occupa della regolamentazione della vita comune, ma non può ingerirsi delle verità di fede e neppure può dire quali atti siano necessari per esprimere l'appartenenza religiosa. Questo è un ambito che è proprio e di pertinenza esclusiva di quelle organizzazioni collettive del fenomeno religioso che sono le confessioni religiose e negli articoli 7 e 8 della Costituzione viene garantita l'autonomia delle confessioni religiose nel regolare tutto ciò che vi rientra.

Non si possono nondimeno negare le interferenze che gli atti di culto possono avere anche nell'ambito delle relazioni sociali e quindi le ripercussioni che producono, pure sotto il profilo giuridico, nella sfera di competenza dello Stato. Siffatte interazioni conducono ad affermare l'esistenza di spazi di competenza comune che lo Stato e le religioni hanno un interesse concorrente a regolare, ciascuno dal proprio ordine: la confessione in merito agli atti di culto, lo Stato in merito alla gestione dei rapporti sociali. Il metodo preferenziale indicato dalla stessa Costituzione per regolare la convergenza di interessi e di competenze è quello della concertazione, attraverso cioè la stipulazione di accordi bilaterali. A norma degli articoli 7 e 8 della Costituzione questo sistema diviene però necessario, ossia giuridicamente vincolante, ogni qualvolta sia stato già adottato nei confronti di una determinata confessione religiosa, perché una volta che lo Stato abbia acconsentito a stipulare il concordato con la Chiesa cattolica o le intese con le altre confessioni religiose, si vincola al rispetto del metodo pattizio e deve seguirlo anche nei successivi contatti volti a definire una regolamentazione mista di ambiti che coinvolgono sia lo Stato che le confessioni religiose.

Questo sistema, che pare rispettoso dell'autonomia riconosciuta alle confessioni religiose, in Italia risulta nei fatti ancora attuato in modo imperfetto, perché non si è giunti a regolare con intese i rapporti con tutte le confessioni religiose esistenti sul territorio. Quindi, in considerazione delle confessioni che non abbiano ancora stipulato

un'intesa, il sistema si presenta come squilibrato e possibile fonte di discriminazioni, cioè di trattamenti diseguali non giustificati.

I predetti profili di specificità del diritto di libertà religiosa possono condurre a rilevare criticità peculiari dei provvedimenti restrittivi, da entrambi i punti di vista: da un lato, il fatto che non sia stato considerato il valore speciale per il credente del diritto agli atti di culto e quindi che non sia stato rispettato sostanzialmente il principio di proporzionalità; dall'altro, il fatto che nei provvedimenti che sono stati adottati soprattutto nella prima fase della pandemia non sia stato rispettato il metodo della concertazione, in particolare con quelle confessioni per le quali il metodo della concertazione è garantito dalla Costituzione con una norma rafforzata, cioè una norma che prevale sulle leggi ordinarie. Questa considerazione è la prima domanda che rivolgo ai relatori perché sia oggetto di un loro approfondimento, vale a dire: quanto pesa la specificità della libertà religiosa nella valutazione dei provvedimenti restrittivi?

Oltre a questa riflessione, tuttavia, vorrei cercare di ampliare la prospettiva di analisi, andando oltre le singole disposizioni adottate in concreto, per valutare in forma più generale le tendenze evolutive dei rapporti tra lo Stato e il fenomeno religioso.

Si può ritenere, infatti, che le misure di restrizione motivate dalla pandemia abbiano introdotto modalità nuove di intervento dello Stato nella regolamentazione del fenomeno religioso, non solo sotto il profilo della procedura, ma anche sotto il profilo del contenuto. Riguardo alla procedura, si è visto come nelle diverse fasi della situazione di emergenza sanitaria le restrizioni siano state introdotte all'inizio con provvedimenti unilaterali mentre, nella seconda fase, siano state concertate. In merito al contenuto, invece, si osserva come sia stato considerato legittimo restringere le espressioni del diritto di libertà religiosa per rispondere a esigenze dettate dal rispetto dei doveri di solidarietà sociale, individuati oggi nella protezione della salute

pubblica, ma domani potrebbero emergere anche altre esigenze. Si riscontra quindi una nuova definizione dei confini della distinzione degli ordini di competenza tra lo Stato e le religioni, diretta ad allargare la sfera di intervento dei poteri pubblici, a volte imposta unilateralmente dallo Stato, a volte riconosciuta autonomamente dalle confessioni religiose, dato che in alcuni casi sono state le stesse confessioni religiose ad auto-restringere le proprie competenze, accettando le limitazioni apportate dai provvedimenti statali o anche introducendone di nuove, riconoscendo in definitiva la possibilità di circoscrivere il diritto di libertà religiosa per esigenze di solidarietà sociale.

Allora la domanda che vorrei rivolgere ai relatori si può formulare in questo modo: le nuove modalità, sotto il profilo della procedura e sotto il profilo del contenuto, dei provvedimenti di restrizione della libertà religiosa sono legate alla situazione eccezionale di emergenza sanitaria, e quindi giustificate solo in rapporto a questo contesto, oppure si può ritenere che abbiano fatto emergere delle esigenze di rinnovamento intrinseche allo stesso sistema di regolamentazione del fenomeno religioso, un sistema che forse non risulta più adeguato e deve essere cambiato per rispondere maggiormente alle istanze della società? Se così fosse, le nuove modalità delle recenti misure restrittive avrebbero introdotto delle modifiche che non sarebbero solo eccezionali o temporanee, ma potrebbero essere o divenire strutturali.

In effetti, nel dibattito suscitato da questi provvedimenti sono state date diverse letture, in senso favorevole o critico, rispetto alle nuove prassi introdotte. In particolare, si è discusso circa la tenuta del metodo della concertazione per gestire le questioni di competenza mista con le religioni. Per alcuni si tratta di un sistema che deve essere superato, perché configura uno strumento di privilegio a favore delle confessioni religiose, non più giustificabile nell'attuale società pluralistica. Altri al contrario ritengono non solo che questo metodo debba essere conservato, perché garantisce l'autonomia delle confessioni religiose,

ma altresì che debba essere persino rafforzato, nel senso di una attuazione più diffusa, quantunque con modalità meno rigide e informali, in modo da estenderlo a tutte le confessioni religiose e giungere così a superare quelle situazioni di disuguaglianza che fino ad ora hanno differenziato la situazione delle confessioni con intesa da quelle senza intesa.

Con questi interrogativi lascio la parola ai relatori e ringrazio per l'attenzione.

2. La gestione della diversità religiosa e culturale durante l'emergenza pandemica

2.1. L'emergenza improvvisa che ci ha travolto pone alcune questioni che necessitano di un sempre maggiore approfondimento. Fra queste, compare anche il tema della limitazione delle libertà in generale, e di quella religiosa in particolare. Quest'ultimo e più specifico campo di azione tocca anche i rapporti fra lo Stato e le confessioni religiose, regolato a livello costituzionale negli articoli 7 e 8, che consegna una distinzione fra la Chiesa cattolica – che nella società italiana vanta storicamente una posizione di semi-monopolio - e le altre confessioni, intese come minoranze, portatrici perciò di interessi minori rispetto a quelli della Chiesa cattolica. Questa differenza si percepisce bene se utilizziamo (con stringente attualità) il linguaggio dell'epoca fascista, che considerava la Chiesa cattolica la «sola religione dello Stato» e le altre confessioni «culti ammessi».

Peraltro, la società dei primi anni del Novecento concepiva la pluralità religiosa in modo molto limitato. I «culti ammessi» erano in buona sostanza quello valdese e quello ebraico. La presenza islamica aveva un sapore ancora «esotico»: nessuno poteva all'epoca immaginare i cambiamenti sociali che sono invece intervenuti in meno di un secolo,

fino al punto di rendere anche l'Italia una vera e propria società multireligiosa.

La disparità di trattamento delle religioni che ha caratterizzato l'epoca fascista è stata annullata in termini di principio dalla Costituzione repubblicana – anche se ancora oggi l'effettiva applicazione di questo principio non è sempre garantita – che prescrive l'uguale libertà di «tutte le confessioni religiose». L'aggettivo «tutte» indica un insieme complessivo che comprende anche la Chiesa cattolica, che pure è presa in considerazione in maniera autonoma, dato che l'art. 7 nel riconoscerne «indipendenza e sovranità», consolida la permanente validità dei Patti lateranensi. Tuttavia, la precedente posizione di privilegio viene senz'altro smussata, tant'è che l'art. 8 – oltre a stabilire «uguale libertà» - prevede che anche le «confessioni religiose diverse dalla cattolica» possano accedere a forme di bilateralità pattizia analoghe al modello concordatario.

In ogni caso, quello che oggi sembra più importante ricordare, è che le relazioni bilaterali fra Stato e religioni devono essere comunque subordinate al principio di separazione «dei rispettivi ordini», secondo la formula contenuta nell'art. 7 - e che pertanto tecnicamente si riferisce alla sola Chiesa cattolica - e che tuttavia va intesa in senso più ampio, riferita cioè al principio di laicità, che costituisce un «principio supremo dell'ordinamento costituzionale», applicabile come tale alle diverse situazioni che mettono in relazione il diritto statale con l'espressione religiosa.

2.2. La storia nazionale ci ha abituati a considerare inevitabile che le relazioni fra diritto e religione siano sviluppate secondo modalità bilaterali, *lato sensu* concordatarie, per cui le regole statali che coinvolgono la disciplina del fenomeno religioso devono essere concordate fra i vertici dello Stato e delle confessioni religiose. Per indicare gli ambiti che dovrebbero essere legittimamente regolati di comune accordo, si parla di «materie miste», ossia materie soggette a

evidenti interferenze fra regole statali e confessionali. L'esempio più evidente di sovrapposizioni normative è costituito dal matrimonio, che è stato storicamente considerato di sola competenza religiosa, e che in Italia dalla fine dell'Ottocento è invece diventato un istituto solo civile, che senza dubbio continuava a convivere con la dimensione religiosa – che anzi era forse ancora prevalente – e in occasione della Conciliazione fra Stato e Chiesa del 1929 è stato regolato attraverso il Concordato, di cui forse costituisce l'elemento socialmente più conosciuto.

L'attribuzione alle confessioni religiose di un potere di intervento normativo in alcune materie - ancorché non esattamente definite - dà corpo a quello che chiamo «diritto ecclesiastico verticale», ossia regole definite dall'accordo fra i «vertici» dei due soggetti - Stato e religioni - che convergono per la comune definizione di materie di rispettiva competenza. Questo modello tradizionale si fonda sul dato sociologico di un'appartenenza confessionale esclusiva e tendenzialmente perpetua, per cui l'identità religiosa personale è la conseguenza di un'appartenenza individuale a una determinata confessione religiosa, destinata a permanere nel tempo, salvo casi eccezionali. Su questa base, l'organizzazione religiosa assume la rappresentanza degli interessi dei suoi aderenti anche verso lo Stato, che può quindi concordare con queste la disciplina delle «materie miste». Non credo ci sia bisogno di spiegare che questo schema è ormai sociologicamente superato. L'espressione religiosa non segue più la sola forma dell'appartenenza confessionale, e anche quest'ultima è declinata in modo molto plurale: Bauman a questo proposito utilizza la categoria della «liquidità». Lo schema verticale non si adatta a tale liquidità sociale.

2.3. I Padri costituenti non potevano immaginare che l'Italia sarebbe diventata una società liquida, e nemmeno religiosamente plurale. Come ho accennato, all'epoca la presenza religiosa era sostanzialmente giudaico-cristiana, e su questa base è stata costruita l'emancipazione religiosa delle minoranze rispetto alla Chiesa maggioritaria. L'Islam, che oggi è la seconda religione del Paese, era una presenza lontana,

persino esotica, che non ci avrebbe toccato; e allo stesso tempo nessuno immaginava che la geografia religiosa sarebbe diventata così super diversa e frastagliata.

Bisogna quindi ammettere che, di fronte al panorama attuale, il tradizionale schema verticale appena richiamato ha ceduto il passo a una diversa impostazione, che chiamo «orizzontale», perché tende a valorizzare l'importanza della libertà religiosa rispetto alla bilateralità pattizia. A questo proposito vale rammentare il già citato principio di «uguale libertà» di «tutte le confessioni religiose», ma soprattutto ricordare che l'art. 19 della Costituzione proclama esplicitamente il diritto di libertà religiosa di «tutti» (l'uso in senso pronomiale di questo aggettivo enfatizza il fatto che si tratta di un diritto riconosciuto anche ai «non cittadini»).

La protezione della libertà religiosa esprime una cura speciale per la garanzia delle libertà cosiddette interiori: ossia quelle che costituiscono il modo di essere di una persona e indirizzano i suoi comportamenti pratici. Le formule dei trattati internazionali comprendono in un unico insieme le libertà di religione, pensiero e coscienza; la Costituzione italiana le differenzia, ma da un punto di vista concettuale esse rappresentano – sebbene in modi diversi – la dimensione spirituale dell'umanità, quella che con parole semplici raccorda il nostro modo di sentire con quello di agire.

2.4. Questa premessa di carattere generale aiuta a meglio inquadrare le questioni specifiche proposte dall'emergenza pandemica. Sotto il profilo giuridico, è opportuno preliminarmente osservare che le carenze di disciplina più evidenti, emerse soprattutto nella prima fase (febbraio/marzo 2020), dipendono dall'assenza in Italia di regole predefinite relative alla materia delle emergenze. Queste ultime, per la loro stessa natura, non possono che apparire improvvisamente e chiedere risposte tempestive; l'assenza di un quadro di riferimento chiaro e la necessità di dare risposte veloci hanno accentuato le

possibilità di sbagliare, anche perché il bisogno di intervenire era tale da far passare in secondo piano il rispetto di procedure immaginate per tempi ordinari.

Le risposte normative all'emergenza sanitaria hanno coinvolto campi diversi, fra loro inevitabilmente intrecciati. L'ordinamento giuridico ha dovuto superare uno stress test mai sperimentato, che ha toccato tanti fronti, compreso quello della tenuta dei diritti di libertà, che sono stati significativamente limitati. In primis, la libertà di movimento; l'obbligo di «restare a casa» ha travolto l'espressione di altri diritti di libertà, comprese quelle che ho definito «interiori», specialmente nella loro dimensione sociale e collettiva. Un giudizio critico sulla limitazione della libertà religiosa disposta in quelle settimane va pertanto sviluppato tenendo conto del quadro complessivo, che ha prodotto limitazioni di diverse libertà fondamentali, e poi guardando alla specialità di disciplina della libertà religiosa, che coinvolge pure il sistema di relazioni tra Stato e religioni.

Quanto al primo aspetto, ritengo un errore valutare le limitazioni in termini affatto negativi. Esse sono dipese da ragioni di evidente precauzione sanitaria, e quindi possono essere ritenute sia ragionevoli, sia proporzionate. Inoltre, va sottolineato che la libertà religiosa non è stata limitata nella sua essenza, ma solo con riferimento al diritto di celebrare il culto in forma associata e «in presenza». E abbiamo del resto assistito a celebrazioni di culto svolte in forme nuove, compatibili con le restrizioni sanitarie: pensate alla partecipazione attraverso i canali web, che – a differenza delle tradizionali trasmissioni radiofoniche e televisive – consentono forme di partecipazione attiva «a distanza», ma non per questo «in assenza».

Riguardo al profilo delle relazioni fra Stato e confessioni religiose, credo sia utile precisare che i cambiamenti relativi alla celebrazione dei culti non sono stati determinati da imposizioni statali, ma da autonome regole dettate dalle autorità religiose allo scopo di garantire la

prevenzione del contagio. Alcuni hanno polemizzato criticando una eccessiva subordinazione delle religioni alle leggi dello Stato, che si sarebbe estesa al punto di non garantire la libertà religiosa dei fedeli privandoli del diritto di partecipare fisicamente ai culti collettivi. Credo che questa idea non tenga conto della realtà dei fatti: la sospensione di un aspetto - ancorché centrale - dell'esercizio dei diritti connessi alla libertà religiosa è giustificato dalla necessità di salvaguardare la salute e la vita dei cittadini e delle cittadine. A tale scopo, le autorità religiose e quelle civili hanno prodotto regole severe, eccezionali ma, nel contempo, anche ragionevoli ed efficaci.

A conferma della mia tesi, ricordo che la libertà di culto personale non è stata affatto limitata. Non solo, come ho detto, con riferimento all'esercizio del culto privato, ma anche di questo in pubblici luoghi di culto. Un'esigenza rappresentata specialmente dai cattolici, che attribuiscono una certa importanza al luogo di culto come spazio privilegiato in cui raccogliersi in preghiera.

Le questioni emerse sono state molteplici, anche all'interno delle singole comunità di fede. Ad esempio, la Chiesa cattolica ha dato risposte diverse relativamente al "digiuno eucaristico" imposto al popolo: ci sono stati presbiteri che hanno a loro volta interrotto la celebrazione dell'eucarestia, mentre altri hanno continuato a celebrare messe individuali. La Chiesa ortodossa, che in Italia rappresenta una minoranza quantitativamente molto significativa, ha manifestato maggiori resistenze ad accettare la limitazione dell'espressione della liturgia domenicale, e in particolare a rispettare l'obbligo di indossare la mascherina e comunicarsi in forme diverse da quella tradizionale (che sotto il profilo igienico è particolarmente problematica). In altre parole, molti ambienti religiosi, benché marginali, hanno resistito ad accettare le restrizioni sanitarie, anche proclamando una sorta di esenzione religiosa dal contagio per grazia di Dio. Come dire: «il virus non entra nella casa del Signore».

2.5. Queste reazioni estreme non hanno impedito alle confessioni religiose di seguire la strada della ragionevolezza, avallata anche dalle autorità statali, che a fronte dell'impegno volto a garantire la prioritaria prevenzione sanitaria, hanno accettato che le comunità di fede potessero tornare a riunirsi prima che fossero riprese altre forme di riunione collettiva.

Ciò si è reso possibile grazie all'autonoma adozione da parte delle autorità confessionali di specifici Protocolli di prevenzione del contagio, da adottare per la ripresa delle celebrazioni collettive. Le misure di cautela sono state validate dal Comitato tecnico scientifico e le autorità di governo le hanno a loro volta sottoscritte, permettendo la ripresa delle celebrazioni religiose collettive.

Come ricorderete, la Chiesa cattolica ha aperto la strada proponendo un Protocollo entrato in vigore l'8 maggio 2020, e seguito da successivi Protocolli, che nella sostanza sono identici, fatta eccezione per alcuni adattamenti collegati alle specificità dei diversi modi di celebrare.

Questa esperienza ha dimostrato la permanenza di alcune debolezze del sistema di relazione verticale fra Stato e confessioni religiose, ma anche messo in luce nuove potenzialità, che non dovrebbero essere perse.

Fra le debolezze, a mio parere, va ascritta la permanenza di una prassi differenziata, che ha visto la Chiesa cattolica giocare un ruolo di fatto prevalente rispetto alle altre religioni. Sebbene non senza incertezze, essa ha mantenuto contatti singolari con le autorità italiane e raggiunto una soluzione autonoma in modo indipendente dalle altre religioni, che pure si trovavano nella medesima situazione sostanziale, e anzi - come vedremo - alle prese con difficoltà operative maggiori.

Fra i punti di forza mi piace ricordare l'inedita modalità partecipativa che ha permesso di raggiungere l'adozione dei Protocolli anche per le altre confessioni religiose, diverse dalla cattolica, queste ultime per la

prima volta accomunate senza distinguere fra quelle che hanno già regolato i loro rapporti con lo Stato per legge sulla base di intese, e quelle che invece non hanno ancora raggiunto questo risultato.

In particolare, l'Islam, numericamente molto forte in Italia, ma che per ragioni istituzionali di carattere politico, è tuttora privo di riconoscimento formale come "culto ammesso" (con l'eccezione della Grande moschea di Roma, che tuttavia non rappresenta la maggioranza dei musulmani in Italia).

In linea di principio, le relazioni con le confessioni religiose dovrebbero essere tenute dalla Presidenza del Consiglio dei ministri, che si avvale di apposite commissioni governative. Queste ultime però sono scadute nel 2018, e mai rinnovate. L'assenza di un interlocutore istituzionalmente competente ha impedito un'efficace relazione fra Stato e religioni (ad eccezione della Chiesa cattolica, che come già segnalato, gioca su un piano diverso), che è stata di fatto esercitata dalla Direzione centrale degli affari di culto, insediata presso il Ministero dell'interno. Nella fase emergenziale, l'attività della Direzione centrale si è rivelata essenziale, specialmente in termini operativi; grazie all'articolazione periferica del Ministero dell'interno, è stato possibile mantenere attraverso le Prefetture un contatto effettivo coi bisogni territoriali e risolvere questioni specifiche di non secondaria importanza.

Allo scopo di facilitare soluzioni coordinate a problemi simili, il Ministero ha convocato - con modalità a distanza - un'assemblea informale (che si è tenuta il 5 maggio 2020) alla quale hanno partecipato 17 persone in rappresentanza di 15 confessioni religiose che, in modalità istituzionali diverse, erano conosciute come tali dalla Direzione centrale degli affari di culto. L'idea di riunire soggetti accomunati dai medesimi bisogni, seppure con differenti titoli di carattere istituzionale, è un frutto dell'emergenza. In condizioni ordinarie, una simile assemblea non sarebbe stata possibile. Invece, la

necessità di trovare soluzioni a problemi simili ha sollecitato l'adozione di una prassi inedita, che si è rivelata particolarmente efficace.

Siccome ho partecipato in qualità di facilitatore a questa assemblea, posso dichiarare che il clima era caratterizzato da un rispetto reciproco e da uno spirito di collaborazione autentico, volto a superare insieme gli ostacoli oggettivi imposti dalla pandemia. Tutte le comunità di fede concordavano sulla necessità di far prevalere le esigenze di sicurezza sulla legittima aspettativa di riprendere l'esercizio del culto associato, e su questa base preliminare hanno condiviso problemi e soluzioni, che si sono poi riflesse nei Protocolli adottati in modo solenne il 22 maggio 2021, sulla falsariga di quanto era già avvenuto con la Chiesa cattolica, unica confessione religiosa a non avere partecipato a questa assemblea, benché, a quanto mi consta, fosse stata invitata.

2.6. Credo sia utile infine segnalare che la ripresa delle celebrazioni religiose, alle condizioni espresse dai Protocolli menzionati, presenta caratteri derogatori rispetto sia alle condizioni previste per riunioni di altro tipo, che continuavano a restare vietate (quali ad esempio politiche o culturali), sia per l'ingresso in altri luoghi chiusi (ad esempio, per l'ingresso nei luoghi di culto non era richiesta la rilevazione della temperatura corporea). Queste differenze lasciano intravedere una maggiore disponibilità da parte delle autorità statali nei confronti delle necessità religiosamente qualificate. Si tratta di una conseguenza della laicità italiana, che non contrasta il fenomeno religioso, ma lo accoglie come parte dell'identità personale e collettiva.

A mio parere, certe differenze sono ammissibili, se funzionali alla garanzia di diritti di libertà, purché non sfocino in indebite forme di privilegio. Del resto, la vita democratica si nutre del dibattito collettivo e della partecipazione dei diversi attori, perciò sarebbe un errore escludere quelli religiosi, portatori di specificità non sempre adeguatamente apprezzate.

La speciale prassi partecipativa adottata a causa dell'emergenza sanitaria si presenta peraltro come una buona prassi, che dovrebbe essere ulteriormente implementata, affinché l'uguale libertà proclamata dalla Costituzione possa essere effettivamente praticata. Sotto questo profilo, l'esperienza pandemica ci consegna una buona prassi: segno che anche le difficoltà possono essere interpretate come opportunità per migliorare.

3. L'esercizio del culto durante l'emergenza pandemica in Italia: la vicenda di Don Lino Viola

L'emergenza pandemica ha imposto l'introduzione di norme di contenimento del contagio che, come si è detto, sono andate direttamente ad impattare sull'assetto dei rapporti tra Stato e confessioni religiose delineato dal testo costituzionale (artt. 7-8 Cost.), nonché sul concreto esercizio del diritto di libertà religiosa (art. 19 Cost.). I profili di tensione tra assetto costituzionale e disposizioni di contenimento del contagio ineriscono a due profili: contenutistico, in quanto trattasi di disposizioni limitative dei diritti costituzionalmente garantiti, e procedurale, in quanto tali disposizioni sono state adottate in maniera unilaterale dallo Stato e dunque in deroga a quello che è il principio pattizio teorizzato negli articoli 7 e 8 della Costituzione².

Nello specifico le norme che sono state introdotte nella cosiddetta "fase uno", ormai tristemente nota come lockdown totale, erano particolarmente restrittive e prevedevano la sospensione di tutte le

² A ciò si aggiunga che queste disposizioni erano altresì state emanate con la forma della decretazione del Presidente del Consiglio dei Ministri, e non per legge, altro aspetto problematico che non è però possibile esaminare compiutamente in questa sede, ma per cui si rinvia a N. Colaianni, *La libertà di culto al tempo del coronavirus*, in www.statoechiase.it.

cerimonie e le celebrazioni liturgiche³. Era prevista la possibilità per gli enti di culto di mantenere le loro strutture aperte, tuttavia il motivo della visita al luogo di preghiera, di per sé solo, non era annoverato tra quelli che consentivano ai cittadini di lasciare legittimamente il loro domicilio⁴.

In questa fase dell'emergenza pandemica alcuni fatti di cronaca hanno fatto il giro dell'Italia, animando il dibattito nell'opinione pubblica, divisa tra coloro che sostenevano la prevalenza delle disposizioni di contenimento del contagio sull'esercizio del culto in ragione dell'eccezionale situazione emergenziale, e chi ne biasimava il contenuto ritenendole in alcuni casi eccessivamente privative delle libertà individuali ovvero prive di ragionevolezza.

Una vicenda che merita di essere richiamata, in ragione dell'eco mediatica che ha suscitato, riguarda la celebrazione eucaristica officiata da Don Lino Viola, parroco di Galliano, il 19 Aprile 2020⁵. Il parroco, nonostante fossero all'epoca vigenti le disposizioni che imponevano la sospensione delle funzioni religiose, aveva officiato la messa alla presenza di alcuni (circa una quindicina) fedeli e per questo le forze

³ Tra le norme unilaterali emanate dallo stato italiano che hanno inciso direttamente sull'esercizio del diritto di libertà religiosa si ricordano: art. 1 c.2 lett. c) D.L. 23 febbraio 2020, n. 6, convertito, con modificazione, dalla L. 5 marzo 2020, n. 13; art. 1, c. 1 lett. g) D.P.C.M., 1 marzo 2020 (ulteriori disposizioni attuative del dl 6/2020); art. 1 lett. g) D.P.C.M., 8 marzo 2020, (ulteriori disposizioni attuative del dl 6/2020, per l'intero territorio nazionale); art. 1, c. 2, lett. g) e h) D.L. 25 marzo 2020 n. 19; art. 1 lett. i) D.P.C.M., 10 aprile 2020 (ulteriori disposizioni attuative del dl 19/2020).

⁴ La circolare del 27 Marzo 2020 del Ministero dell'Interno aveva infatti precisato che era possibile recarsi presso luogo di culto per assolvere ad un'esigenza spirituale, ma solo ed esclusivamente se luogo di culto era collocato lungo il percorso tra la propria abitazione e luogo il cui raggiungimento era legittimo alla luce delle disposizioni anti-contagio, quali ad esempio il luogo di lavoro oppure un luogo di approvvigionamento alimentare.

⁵ È facilmente reperibile on line il video della celebrazione interrotta dai militari.

dell'ordine avevano fatto irruzione in chiesa durante la celebrazione, intimandogli di sospenderla immediatamente. Don Lino Viola aveva contestato agli agenti di aver turbato con il loro ingresso nel luogo di culto una funzione religiosa, che peraltro svolgendosi alla presenza di poco più di una decina di fedeli, tutti debitamente distanziati e dotati di dispositivi di protezione individuale, non poteva mettere concretamente a rischio la salute dei partecipanti. Per contro le forze dell'ordine sostenevano la legittimità del loro intervento, determinato dalla necessità di far rispettare una norma di legge vigente.

La vicenda pone innegabilmente un interrogativo di fondo: la protezione della salute pubblica giustifica una limitazione generalizzata della libertà di culto indipendentemente dalle circostanze concrete del suo svolgimento?

Nell'ordinamento italiano in ipotesi di contrasto tra valori fondamentali, la contesa non può che risolversi attraverso lo strumento del bilanciamento, che presuppone da un lato la ricerca del *less restrictive mean*, ossia della misura meno restrittiva possibile per il valore soccombente, che deve comunque essere rispettato nel contenuto essenziale, e dall'altro il necessario rispetto dei principi di proporzionalità e adeguatezza del sacrificio imposto al valore soccombente per la tutela del valore prevalente. Le norme del lockdown totale non avevano fatto applicazione di questa regola generale, tanto che avevano disposto la sospensione completa di tutte le celebrazioni, senza tenere conto di quelle che potevano essere le esigenze di culto; tuttavia questi provvedimenti sono stati adottati in una fase in cui l'emergenza pandemica aveva appena fatto la sua comparsa sulla scena e vi era incertezza anche sulle modalità di approccio migliori.

Il caso di Don Lino Viola, inoltre, interseca anche il tema del metodo con cui i provvedimenti limitativi della libertà religiosa sono stati adottati; in quanto disposizioni adottate unilateralmente dallo Stato,

queste si porrebbero in potenziale contrasto con il principio di bilateralità pattizia previsto dal testo costituzionale agli articoli 7 e 8, in applicazione del quale sono stati siglati i Patti Lateranensi del 1929⁶ con la Chiesa cattolica, modificati successivamente dagli Accordi di Villa Madama del 1984⁷, e molteplici intese con le confessioni religiose diverse dalla cattolica⁸. Alcuni autori all'indomani della vicenda avevano, infatti, sostenuto l'integrazione di una violazione da parte delle autorità italiane dell'articolo 5, secondo comma, dell'Accordo di Villa Madama, ove è previsto che «salvo i casi di urgente necessità, la

⁶ I Patti Lateranensi sono entrati in vigore nell'ordinamento italiano con la legge di esecuzione del 27 maggio 1929 n. 810.

⁷ Legge di autorizzazione alla ratifica e di esecuzione nn. 121/1985 e 206/1985.

⁸ Le intese ad oggi concluse e recepite dal legislatore sono dodici: Chiesa rappresentata dalla Tavola Valdese, stipulata il 21 febbraio 1984 ed approvata con l. 449/1984, cui sono state aggiunte intese integrative del 1993 e del 2009, entrambe recepite con legge; Unione italiana delle Chiese cristiane avventiste del settimo giorno, stipulata il 29 dicembre 1983 ed approvata con l. 516/1988, cui sono state aggiunte intese integrative del 1996 e 2007, entrambe recepite con legge; Assemblee di Dio in Italia (pentecostali), stipulata il 29 dicembre 1986 ed approvata con l. 517/1988; Unione delle comunità ebraiche italiane, stipulata il 27 febbraio 1987 ed approvata con l. 101/1989; Unione cristiana evangelica battista d'Italia, stipulata il 29 marzo 1993 ed approvata con l. 116/1995, cui è stata aggiunta un'intesa integrativa del 2010, recepitata con legge; Chiesa evangelica luterana in Italia, stipulata il 20 aprile 1993 ed approvata con l. 520/1995; Sacra Arcidiocesi ortodossa d'Italia ed Esarcato per l'Europa meridionale, stipulata il 4 aprile 2007 ed approvata con l. 126/2012; Chiesa di Gesù Cristo dei Santi degli ultimi giorni (mormoni), stipulata il 4 aprile 2007 ed approvata con l. 127/2012; Chiesa apostolica in Italia, stipulata il 4 aprile 2007 ed approvata con l. 128/2012; Unione buddhista italiana, stipulata il 4 aprile 2007 ed approvata con l. 245/2012; Unione Induista italiana, Sanatra Dharma Samgha, stipulata il 4 aprile 2007 ed approvata con l. 246/2012; Istituto Buddhista Italiano Soka Gakkai, stipulata in data 27 giugno 2015 ed approvata con l. 130/2016. A dette intese si sommano quella stipulata con la Congregazione cristiana dei Testimoni di Geova, stipulata il 4 aprile 2007, e con l'Associazione "Chiesa d'Inghilterra", stipulata in data 30 luglio 2019, ad oggi sprovviste di legge di approvazione.

forza pubblica non potrà entrare, per l'esercizio delle sue funzioni, negli edifici aperti al culto, senza averne dato previo avviso all'autorità ecclesiastica». Evidentemente al fine di valutare la fondatezza della contestazione è necessario chiarire quale significato si debba attribuire ai concetti di *necessità* e *urgenza*: le forze di polizia si trovavano, infatti, nella necessità di impedire una violazione di una disposizione di contenimento del contagio e di impedire immediatamente il perpetrarsi di comportamenti che avrebbero dato luogo ad occasioni di potenziale diffusione del contagio. Altri, più in generale, si sono interrogati sulla possibilità di ritenere violato da parte delle forze di polizia italiana l'articolo 2 dell'Accordo di Villa Madama, ove la Repubblica italiana riconosce espressamente alla Chiesa cattolica la piena libertà di svolgere la sua missione pastorale, educativa e caritativa, di evangelizzazione e di santificazioni, di organizzazione, di pubblico esercizio del culto. Persino non è mancato chi ha ipotizzato l'integrazione da parte delle forze dell'ordine del reato di cui all'articolo 405 del codice penale, ossia il turbamento di funzioni religiose⁹, tesi sostenuta anche dal legale di Don Lino Viola, che ha per questo sporto querela alla Procura della Repubblica nei confronti degli agenti intervenuti.

Di fatto la vicenda di Don Lino Viola si è conclusa con l'applicazione al parroco e a tutti i partecipanti alla messa di una sanzione amministrativa pecuniaria per violazione delle norme di contenimento del contagio. Il procedimento penale instauratosi in conseguenza della querela sporta dal parroco nei confronti delle forze dell'ordine

⁹ La disposizione prevede: «I. Chiunque impedisce o turba l'esercizio di funzioni, cerimonie o pratiche religiose del culto di una confessione religiosa, le quali si compiano con l'assistenza di un ministro del culto medesimo o in un luogo destinato al culto, o in un luogo pubblico o aperto al pubblico, è punito con la reclusione fino a due anni. II. Se concorrono fatti di violenza alle persone o di minaccia, si applica la reclusione da uno a tre anni».

interventute per presunta violazione dell'articolo 405 c.p. è stato archiviato su richiesta del pubblico ministero, che non ha quindi ritenuto integrata la fattispecie di reato. Nondimeno la questione ha acceso i riflettori sulla necessità di prestare maggiore attenzione alle esigenze di culto dei cittadini, e più in generale al diritto di libertà religiosa, la cui severa restrizione, superata la fase iniziale dell'emergenza pandemica e dell'incertezza che l'aveva caratterizzata, non poteva più dirsi proporzionata.

Nelle successive "fasi" dell'emergenza, vicende come quella di Don Lino Viola non si sono verificate ma la questione non ha certo perso il suo rilievo. Il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 26 Aprile 2020, poi consolidato nel decreto legge 16 maggio 2020 n. 33, non contemplava ancora la possibilità di riprendere le cerimonie religiose e consentiva le esequie in presenza dei soli congiunti e fino a un numero massimo di 15 persone.

I rappresentanti delle confessioni religiose, al fine di vedere ascoltate le proprie esigenze, hanno così ritenuto di intraprendere la strada della concertazione con le autorità governative, lavorando con esse al fine di individuare disposizioni che consentissero la ripresa delle attività di culto¹⁰. Sono così nati i protocolli per la ripresa delle celebrazioni religiose con il pubblico, accordi sottoscritti tra gli esponenti dello Stato (Ministro dell'Interno e Presidente del Consiglio con l'approvazione del Comitato tecnico scientifico) e i rappresentanti di ciascuna delle confessioni religiose maggiormente rappresentate nel contesto nazionale.

¹⁰ Peraltro di lì a breve (28/05/2020) il Comitato Nazionale di Bioetica nel proprio parere "Covid-19: salute pubblica, libertà individuale, solidarietà sociale" affermerà che «le misure restrittive del diritto di libertà religiosa per essere legittime dovrebbero rispondere a criteri di proporzionalità, di efficacia, di limitazione nel tempo, di possibilità di ricorso giurisdizionale».

Il primo ad essere concluso è stato il protocollo con la Conferenza episcopale italiana, del 7 maggio 2020 ed entrato in vigore il successivo 18 maggio, ma ben prima della sua conclusione anche le altre confessioni religiose avevano già avviato le attività di riunione e consultazione, sfociate nella sottoscrizione di ben sette ulteriori protocolli, con le Comunità ebraiche, con la Chiesa di Gesù Cristo dei Santi degli Ultimi Giorni, con le Comunità islamiche, con le Confessioni induista, buddista, Bahai, Sikh, con le Chiese Protestante, Evangelica, Anglicana, con le Comunità Ortodosse e da ultimo con la Congregazione cristiana dei Testimoni di Geova¹¹. Sotto il profilo contenutistico i protocolli contengono disposizioni che regolano l'esercizio concreto della celebrazione religiosa con accorgimenti volti a scongiurare la diffusione del contagio tra i partecipanti, la cui attuazione è ovviamente rimessa a ciascuna confessione religiosa.

Le disposizioni normative emanate successivamente alla stipula dei citati protocolli si sono limitate a subordinare lo svolgimento delle celebrazioni religiose e funerarie al rispetto delle prescrizioni contenute nei protocolli stessi¹², consentendo la materiale ripresa delle attività di culto alla presenza dei fedeli¹³.

¹¹ I protocolli sono reperibili in <https://bit.ly/30rpNI4> e sul sito del gruppo di ricerca DiReSoM, al quale si rinvia (www.diresom.net).

¹² Cfr. art. 1 lett. h-bis del decreto legge n. 19 del 2020, coordinato con la legge di conversione 22 maggio 2020, n. 35 e successive integrazioni e modifiche.

¹³ La disposizione trova applicazione generalizzata a prescindere dal "colore" della zona (tipico della seconda e terza fase dell'emergenza pandemica) in cui il luogo di culto insiste, sia esse bianca, gialla, rossa o arancione.

4. Brevi cenni comparatistici: la legge francese che impone(va) il limite massimo dei partecipanti alle funzioni religiose

Il difficile contemperamento tra disposizioni di contenimento del contagio e esercizio del culto ha interessato anche il territorio francese, ove aspre polemiche hanno accompagnato l'entrata in vigore dell'articolo 47 del decreto n. 1310 del 29 ottobre 2020, che consentiva la celebrazione delle funzioni religiose, anche funerarie, a condizione che si svolgessero alla presenza di un numero massimo di trenta persone¹⁴.

Un primo motivo di contestazione era legato al tempo dell'emanazione della disposizione (ottobre 2020), ossia in una fase non più "acuta" dell'emergenza pandemica, in cui si evidenziavano allentamenti delle misure restrittive, ad esempio in merito alla riapertura dei centri commerciali. Il punto più controverso atteneva, però, alla previsione aprioristica di un numero massimo di partecipanti alle funzioni religiose, prescindendo dalle caratteristiche del luogo di riunione e in particolare dell'ampiezza degli spazi a disposizione. I contestatori, a sostegno dell'evidente irragionevolezza della disposizione, portavano l'esempio emblematico delle celebrazioni svolgentesi presso la

¹⁴ Il testo della norma recita: «I. - Les établissements de culte, relevant de la catégorie V, sont autorisés à rester ouverts. Tout rassemblement ou réunion en leur sein est interdit à l'exception des cérémonies funéraires dans la limite de 30 personnes. II. - Toute personne de onze ans ou plus qui accède ou demeure dans ces établissements porte un masque de protection. L'obligation du port du masque ne fait pas obstacle à ce que celui-ci soit momentanément retiré pour l'accomplissement des rites qui le nécessitent. III. - Le gestionnaire du lieu de culte s'assure à tout moment, et en particulier lors de l'entrée et de la sortie de l'édifice, du respect des dispositions mentionnées au présent article. IV. - Le préfet de département peut, après mise en demeure restée sans suite, interdire l'accueil du public dans les établissements de culte si les conditions de leur organisation ainsi que les contrôles mis en place ne sont pas de nature à garantir le respect des dispositions mentionnées au présent article».

Cattedrale di Notre Dame de Paris: in una costruzione con più di 4000 m² di spazio, con un'altezza sotto la volta di circa 33 metri, in base alla disposizione in questione potevano essere presenti soltanto trenta persone. Per molti la disposizione si traduceva in un *non sensu giuridico* considerata la *ratio* sottesa, ossia quella di contemperare le esigenze di culto con le norme di contenimento del contagio. Peraltro merita di essere evidenziato che in quello stesso periodo era consentito l'accesso agli esercizi commerciali di qualunque genere, purché ogni presente avesse a disposizione uno spazio di circa 8 mq, dunque il limite all'affluenza non era predeterminato numericamente, ma ricavato *per relationem* in base alla capienza dei luoghi.

La disposizione è stata aspramente osteggiata, in particolare, dalla Conferenza episcopale francese, su impulso della quale la norma è stata sottoposta al vaglio del Consiglio di Stato¹⁵.

I giudici aditi, nel valutare la legittimità della disposizione, premettono che in uno stato di emergenza pandemica sia astrattamente legittima l'adozione di misure restrittive o di divieto di spostamenti, attività o riunioni, purché strettamente proporzionate ai rischi sanitari e adeguate alle circostanze di tempo e luogo. Con specifico riguardo alla libertà di culto, i giudici evidenziano trattarsi di una libertà fondamentale che comporta fra le sue componenti essenziali il diritto di partecipare a cerimonie collettive, in particolare nei luoghi di culto, ma che necessita di essere conciliata con l'obiettivo di valore costituzionale della protezione della salute. Poste queste premesse il Consiglio di Stato evidenzia però che il divieto assoluto e generale di ogni cerimonia religiosa con più di trenta persone abbia carattere sproporzionato rispetto all'obiettivo di preservare la salute pubblica, costituendo, pertanto, un pregiudizio grave e manifestamente illegittimo alla libertà di culto. Nella motivazione i giudici del

¹⁵ Conseil d'État, Juge des référés, 29/11/2020, n. 446930, in <https://www.legifrance.gouv.fr/ceta/id/CETATEXT000042606085>.

Consiglio di Stato precisano anche che la libertà di culto non può essere ritenuta al pari delle altre libertà che hanno subito restrizioni durante l'emergenza pandemica, come quella di riunione ad esempio; aggiungono in proposito che anche se gli assembramenti e le riunioni in luogo pubblico o aperto al pubblico continuavano ad essere vietate, le cerimonie presso il luogo di culto meritano un trattamento differenziato in quanto le libertà fondamentali in gioco nelle attività culturali non sono le medesime, e meritano un trattamento privilegiato.

Secondo i giudici francesi, pertanto, la libertà religiosa può dunque certamente subire legittime restrizioni volte alla tutela della salute pubblica, ma nel delineare queste limitazioni il principio di proporzionalità deve essere declinato in maniera differente rispetto alle altre libertà fondamentali, in ragione della natura "speciale" dell'attività culturale. Ne consegue che nella ricerca del *less restrictive mean* il contenuto essenziale intangibile della libertà di culto avrà ampiezza diversa (e maggiore) rispetto ad altre libertà quali, quelle di riunione, associazione e spostamento.

5. I problemi dell'edilizia di culto oggi: il caso della chiesa degli ex Ospedali Riuniti di Bergamo

Il tema oggetto del presente intervento prende le mosse da un caso concreto, giunto alla ribalta delle cronache di giornali e televisioni, alcuni mesi orsono. Si tratta del caso della chiesa degli ex Ospedali Riuniti di Bergamo, il quale assume un valore emblematico, in quanto coinvolge tre confessioni religiose diverse, la Chiesa cattolica, la comunità ortodossa romena e la comunità musulmana¹⁶, e condensa in sé diverse problematiche, concernenti l'edilizia di culto ai giorni nostri.

¹⁶ Per un approfondimento su questo caso, sia consentito rinviare a D. Dimodugno, *Attualità del riuso degli edifici di culto: il caso della chiesa degli ex Ospedali Riuniti di Bergamo*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, n 2 (2019), pp. 375-396, nonché a Idem, *Un caso emblematico di discriminazione*

Prima di addentrarci nei dettagli di questa complicata vicenda, occorrono alcune brevi premesse per fornire il contesto in cui essa si situa. Da una parte, infatti, la Chiesa cattolica, confessione religiosa tradizionalmente maggioritaria in Italia, si trova a dover gestire, direttamente o indirettamente, e con difficoltà sempre maggiori, un'enorme quantità di edifici di culto, stimati in circa centomila, sparsi sull'intero territorio del Paese¹⁷. Da qualche decennio, una serie eterogena di fattori, quali la secolarizzazione, la contrazione demografica e lo spostamento della popolazione dai centri più periferici verso le città, sta determinando una oggettiva riduzione degli edifici di culto necessari a soddisfare le esigenze religiose della comunità cattolica. Senza contare che la stragrande maggioranza di questi beni ricade nella nozione di "beni culturali", così come individuata dalla disciplina statale. Ciò comporta l'applicazione della stringente normativa di tutela, la quale subordina ad autorizzazione ministeriale qualsiasi lavoro, opera o intervento sul bene, ivi compreso il suo mutamento di destinazione d'uso, il quale dovrà risultare compatibile con il suo «carattere storico-artistico» (artt. 20 e 21 del codice dei beni culturali e del paesaggio, d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42).

Dall'altra parte assistiamo incessantemente all'emersione di nuove confessioni religiose, che, al contrario, richiedono edifici, luoghi o spazi in cui esercitare il proprio culto. Il riferimento a una pluralità di concetti, non sempre univoci, intende far rilevare come vi siano confessioni religiose che non pretendono necessariamente di disporre

per motivi religiosi: la chiesa degli ex Ospedali Riuniti di Bergamo tra esigenze culturali e culturali, in *Archivio giuridico Filippo Serafini*, n. 2 (2021), pp. 515-545.

¹⁷ Secondo dati attendibili, sui circa centomila edifici di culto stimati esistenti in Italia, almeno ottantacinquemila ricadrebbero nella nozione di beni culturali, mentre circa novantamila sarebbero di proprietà di un ente ecclesiastico civilmente riconosciuto. Si veda, sul punto, P. Colombo, G. Santi, *I beni culturali ecclesiastici in Italia*, in *Aggiornamenti sociali*, n. 9-10 (1990), pp. 647-662.

di un edificio di culto così come comunemente inteso, sulla scorta della tradizionale nozione di “chiesa”, ovvero di un immobile destinato permanentemente e in via esclusiva all’esercizio pubblico del culto, secondo stilemi architettonici precisi. Talvolta, infatti, una confessione religiosa necessita anche solo di uno spazio, di un luogo in cui ritrovarsi, in cui pregare e socializzare, magari in modo saltuario o condiviso con altre comunità¹⁸. Occorre rammentare, infatti, che ciascuna confessione religiosa è portatrice non solo di un proprio orizzonte di valori e di una propria concezione del mondo, ma anche di un concetto diverso di luogo di culto. Se, infatti, per la Chiesa cattolica, un edificio di culto è tendenzialmente destinato all’esercizio esclusivo del culto divino e non può essere stabilmente adibito ad altro uso profano, per le comunità protestanti esso rappresenta semplicemente un luogo di incontro della comunità, mentre per l’islam la moschea costituisce non solo un luogo di preghiera, ma anche di cultura e di socialità.

Questo è il contesto in cui si situa il caso della chiesa degli ex Ospedali Riuniti di Bergamo. Nel succitato nosocomio, era presente, come è consuetudine nelle strutture ospedaliere italiane, una cappella – in questo specifico caso un edificio, autonomo, separato dal resto del compendio ospedaliero – che è stata in funzione per decenni. Al suo interno sono stati celebrati messe, esequie e battesimi di migliaia di bergamaschi, dal 1930 fino al 2012, quando l’Azienda Socio-Sanitaria Territoriale (d’ora in avanti ASST) ha dismesso la struttura per trasferirsi in una nuova sede, ovvero l’Ospedale Papa Giovanni XXIII, reso purtroppo tristemente famoso dalle cronache, poiché è stato uno degli ospedali più sotto pressione durante la “prima ondata” della pandemia da coronavirus.

¹⁸ Sul punto, si veda P. Cavana, *Libertà di religione e spazi per il culto tra consolidate tutele e nuove comunità religiose*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, n. 20 (2019), pp. 19-39.

Qualche anno dopo la chiusura dell'ospedale, e più specificatamente nel 2015, l'ASST, dopo aver ricevuto l'assenso da parte della Diocesi di Bergamo, ha concesso questa piccola chiesa in comodato d'uso gratuito alla Comunità ortodossa romena, la quale non disponeva di un luogo in cui celebrare i propri riti.

Successivamente, nell'autunno 2018, la ASST provvedeva a bandire un'asta pubblica, avente ad oggetto ben 13 lotti, di cui uno composto dall'anzidetta chiesa, oltre all'ex abitazione dei frati, posta sul retro dell'edificio¹⁹.

Molto probabilmente ci si aspettava che solo la comunità ortodossa fosse interessata a partecipare a questa procedura ad evidenza pubblica e che avrebbe potuto aggiudicarsi senza difficoltà l'immobile, la cui base d'asta era fissata a € 418.700,00. Invece, al momento di aprire le buste, si scopre che erano state presentate ben tre offerte e che quella più alta, con un rilancio pari a circa l'8%, era quella avanzata della Associazione Musulmani di Bergamo.

A questo punto un quesito, di non immediata soluzione, sorge spontaneo: perché una comunità musulmana intende acquistare una chiesa? La risposta si deve rinvenire nella stringente legge urbanistica lombarda, e più nello specifico negli artt. 70-73 della l.r. 11 marzo 2005, n. 12, così come modificati dalla l.r. 3 febbraio 2015, n. 2. La succitata normativa subordinava il mutamento di destinazione d'uso di un immobile o di un'area in «attrezzatura di interesse comune per servizi religiosi» alla previa approvazione, sulla base di una decisione discrezionale da parte di ogni singolo Comune, di un «piano delle attrezzature religiose». La mancata adozione del succitato piano, inteso

¹⁹ Deliberazione ASST Papa Giovanni XXIII n. 1593 del 06 settembre 2018, avente ad oggetto «Indizione di asta pubblica per alienazione di terreni e fabbricati siti nei comuni di Levate, Dalmine, Credaro, Bergamo, Clusone, Bagnatica e Calcinate, suddivisi in 13 lotti (6a, 6b, 10a/1, 10a/2, 10a/3, a, b, c, d, e, f, g, h): importo complessivo a base d'asta euro 6.118.983,30».

quale allegato al Piano di Governo del Territorio, impediva, di fatto, la realizzazione di un edificio di culto, in favore di una qualsivoglia confessione religiosa. A ciò si aggiungeva, inoltre, la necessità di acquisire pareri di «organizzazioni, comitati di cittadini, esponenti e rappresentanti delle forze dell'ordine oltre agli uffici provinciali di questura e prefettura al fine di valutare possibili profili di sicurezza pubblica» e l'obbligo dell'installazione di sistemi di videosorveglianza, come se l'esercizio della libertà religiosa comportasse, di per sé, problemi di sicurezza.

Si comprende, adesso, il motivo per cui la comunità musulmana ha inteso acquistare un bene già destinato ad attrezzatura religiosa, ovvero per aggirare l'ostacolo rappresentato dalla normativa urbanistica, che, di fatto, le impediva di mutare la destinazione d'uso di qualsivoglia area o immobile, per scopi religiosi.

Non per nulla questa disciplina è stata oggetto di ben due giudizi di legittimità costituzionale, che si sono conclusi con le sentenze 24 marzo 2016 n. 63 e 5 dicembre 2019, n. 254, le quali l'hanno dichiarata parzialmente incostituzionale, sia sotto il profilo degli oneri rafforzati in materia di sicurezza, per violazione del riparto di competenza tra Stato e Regioni di cui all'art. 117, comma secondo, lett. h), cost., sia per quanto riguarda l'obbligatorietà del piano delle attrezzature religiose, la quale costituiva una illegittima compressione della libertà religiosa, in violazione degli artt. 2, 3, primo comma, e 19 cost.

Questo è il contesto giuridico nel quale si situa questa, già di per sé, paradossale vicenda. Ma la situazione si complica ulteriormente, in quanto l'esito inaspettato della gara ha suscitato dichiarazioni particolarmente dure da parte del Presidente della Regione Lombardia e di alcuni assessori e consiglieri regionali, contrari rispetto all'acquisizione del bene da parte della comunità musulmana e disposti a tutto pur di scongiurare la trasformazione della chiesa in una moschea.

Per tentare di risolvere il problema, la Regione Lombardia ha quindi annunciato²⁰ e poi ha effettivamente esercitato²¹ la prelazione culturale sul bene, ovvero si è avvalsa della possibilità, prevista dall'art. 60 del codice dei beni culturali e del paesaggio, che consente allo Stato, alla Regione o ad un altro ente pubblico territoriale, di sostituirsi d'imperio alla parte acquirente di un bene culturale, rendendosi in questo modo disponibile ad acquistarlo, corrispondendo il medesimo prezzo pattuito tra le parti originarie del contratto. Appare, tuttavia, significativo far constare che, così facendo, la Regione ha inteso acquistare un bene di cui era già indirettamente proprietaria, in quanto la parte venditrice non era altri che la ASST, ovvero un ente pubblico strumentale, sottoposto a controllo della Regione Lombardia. Emerge qui un primo profilo di ragionevolezza della decisione della Giunta Regionale.

Un secondo profilo problematico si rileva, invece, nella motivazione del provvedimento di esercizio della prelazione culturale, il quale è stato giustificato dall'intenzione di trasformare questo piccolo immobile di 300 m² in una «sede di una consulta/osservatorio sul dialogo interreligioso, anche a partire dal vincolo di destinazione d'uso per l'esercizio del culto cattolico, a norma dell'art. 831 c. 2 del Codice civile, nello stesso tempo aperto al dialogo con le identità del territorio»; nonché di costituire un «progetto culturale pilota ed una modellizzazione di un più ampio progetto di valorizzazione dell'ingente patrimonio artistico di proprietà degli enti ospedalieri lombardi, a partire proprio dalla realtà storico-culturale dell'ospedale

²⁰ Il comunicato stampa della Regione Lombardia in data 26 ottobre 2018 è consultabile sul sito: <https://www.regione.lombardia.it/wps/portal/istituzionale/HP/lombardia-notizie/DettaglioNews/2018/10-ottobre/22-28/casa-fratifontana>.

²¹ Deliberazione della Giunta Regionale n. XI/1655 del 20 maggio 2019.

Papa Giovanni XXIII»²². Si tratta di una motivazione assai ampia ed eterogenea, che appare in netto contrasto con il vincolo di cui all'art. 831, comma secondo, del codice civile, volto a tutelare la mai cessata destinazione del bene all'esercizio pubblico del culto cattolico.

L'Associazione musulmana, sentendosi lesa nei suoi diritti, ha attivato due procedimenti giudiziari avverso questo provvedimento: da una parte ha intentato un'azione civile contro la discriminazione ex art. 44 del d.lgs. 25 luglio 1998, n. 286, avanti al Tribunale di Bergamo e, dall'altra, ha proposto un ricorso al Tar di Milano per contestare vizi di illegittimità del provvedimento.

Il procedimento avanti al Tribunale di Bergamo si è concluso in data 7 ottobre 2019 con un'ordinanza ex art. 702-ter c.p.c. che ha accertato il carattere discriminatorio del provvedimento di esercizio della prelazione culturale da parte della Regione, che, secondo il giudice, è stato motivato in modo contraddittorio. Decisive, peraltro, rispetto all'accoglimento della domanda, sono state le plurime dichiarazioni, a mezzo stampa e tramite le pagine Facebook, del Presidente della Regione²³ e dei suoi assessori²⁴, nelle quali si esprimeva chiaramente la volontà di esercitare la prelazione culturale sul bene proprio al fine evitare la trasformazione della chiesa in moschea.

²² Allegato n. 1 alla Deliberazione della Giunta Regionale n. XI/1655 del 20 maggio 2019, *Progetto di valorizzazione culturale chiesa-casa dei Frati di Bergamo*, p. 2.

²³ Post su Facebook del Presidente della Regione Lombardia Avv. Attilio Fontana in data 28 ottobre 2018: <https://www.facebook.com/fontanaufficiale/photos/io-una-chiesa-non-lavrei-mai-messa-in-vendita-mi-stupisceche-lazienda-ospedalie/744227752584770/>.

²⁴ Post su Facebook dell'Assessore Avv. Claudia Maria Terzi in data 27 ottobre 2018: <https://www.facebook.com/ClaudiaMariaTerzi/posts/1786117131517952/>.

Tuttavia, sia la Regione Lombardia sia l'Associazione dei musulmani di Bergamo non si sono resi conto che la trasformazione della chiesa in moschea era praticamente impossibile sin dall'inizio di questa intricata vicenda. L'art. 831, comma secondo, del codice civile, dispone, infatti, che: «Gli edifici destinati all'esercizio pubblico del culto cattolico, anche se appartengono a privati, non possono essere sottratti alla loro destinazione neppure per effetto di alienazione, fino a che la destinazione stessa non sia cessata in conformità delle leggi che li riguardano». Questa norma trova piena applicazione nel caso di specie. Ciò significa che il vincolo sussistente sugli edifici destinati all'esercizio pubblico del culto cattolico non può venire meno, per il solo motivo della loro alienazione. È necessario un *quid pluris*, ovvero occorre fare riferimento alle «leggi che li riguardano». Si tratta di un rinvio implicito al codice di diritto canonico, in particolare al can. 1222, il quale stabilisce la procedura da seguire affinché una chiesa possa venire ridotta ad usi profani non indecorosi, in gergo comune essere “sconsacrata”. Il canone richiede l'emanazione di un decreto da parte del vescovo, adottato da quest'ultimo dopo aver sentito il consiglio presbiterale, con il consenso di coloro che vantano legittimi diritti sul bene e purché la decisione non arrechi alcun danno al bene delle anime.

Nel caso della chiesa degli ex Ospedali Riuniti di Bergamo nessun decreto è mai stato emanato e quindi il bene resta tuttora vincolato all'esercizio pubblico del culto cattolico, al punto che nel rogito di compravendita, originariamente stipulato tra l'ASST e l'Associazione musulmana, la sussistenza di questo vincolo è stata espressamente riconosciuta dalle parti. Ne consegue che, di fatto, i musulmani hanno acquistato una chiesa a tutti gli effetti e, come tale, la dovranno e potranno solamente utilizzare.

Sebbene la Regione Lombardia abbia proposto appello avverso la sentenza del Tribunale di Bergamo, la nebbia intorno a questo caso sembra potersi piano piano diradare, verso un esito positivo per tutte le parti, direttamente o indirettamente coinvolte da questa vicenda.

Infatti, la sentenza della Corte costituzionale del dicembre 2019, facendo venir meno il presupposto indefettibile del piano delle attrezzature religiose, ha aperto la possibilità per l'Associazione musulmana di ottenere il mutamento di destinazione d'uso di un altro immobile di sua proprietà, attualmente classato come terziario/commerciale. Nulla osterebbe al fatto che la proprietà possa continuare a concedere in comodato d'uso gratuito ovvero in locazione la chiesa alla comunità ortodossa romena, che sta continuando ad occuparla, nonostante lo sfratto intimatole dalla Regione. Da ultimo, alla comunità cattolica non dovrebbe derivare alcun detrimento, nel caso in cui la chiesa continuasse ad essere utilizzata da una comunità cristiana, come quella ortodossa, con la quale sussiste piena comunione sacramentale, e si allontanasse così lo spettro di una sua eventuale trasformazione in una moschea. In questo modo, le esigenze religiose di tutte e tre le confessioni religiose coinvolte in questa vicenda potrebbero dirsi pienamente soddisfatte.

In conclusione, questo caso, ancora aperto, appare particolarmente interessante, in quanto in grado di rappresentare in modo efficace tutta la complessità delle tematiche sottese all'edilizia di culto, al riuso delle chiese cattoliche sovrabbondanti e alle legittime pretese di nuovi spazi di preghiera, da parte delle confessioni religiose di più recente insediamento nel nostro Paese. Sono tutte questioni che continueranno a ripresentarsi con sempre maggior frequenza in futuro e che richiederanno al giurista, sia teorico sia pratico, un supplemento di attenzione e sensibilità, per far sì che l'esercizio concreto del diritto costituzionale alla libertà religiosa possa essere sempre rispettato e garantito a tutti.